

Objektivitet och integritet i utredningar på politiskt känsliga områden
Lars Calmfors

Anförande på konferens om ”Professionell utredningsmetodik för dig som arbetar med Utredningar i offentlig sektor”, IQPC, Stockholm, 24/5-2005.

Jag ska börja med att tacka för inbjudan att tala på den här konferensen över ett ämne som jag inte talat så många gånger om tidigare. Som forskare/utredare tillfrågas man ständigt om att tala om det man forskar om eller utreder men mer sällan om de problem man möter i själva arbetet och de avvägningar man måste göra, trots att det är något man ständigt funderar över.

Temat för mitt anförande är alltså vilka problem man möter som utredare på politiskt känsliga områden och olika sätt att hantera de här problemen på. Jag ska diskutera utifrån mina egna erfarenheter från statligt utredningsarbete i olika former. Det är avsatt 1 tim och 40 min för det här passet med en kort paus mitt i: eftersom det är så pass lång tid tror jag det kan vara bra att jag inte bara håller en monolog utan ni får gärna avbryta med frågor, även om jag förbehåller mig rätten att skjuta på alltför stora diskussionsfrågor till slutet.

Mina erfarenheter är dels som expert i flera statliga utredningar i fråga om lönebildning, arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik, dels som ordförande och ledamot av två utredningar om Sveriges förhållande till EMU. Det är säkert så att mina erfarenheter i vissa avseenden är speciella, och färgade av min bakgrund som akademisk forskare, men jag tror också att det finns en del mer principiella lärdomar som man kan dra.

Jag vill ändå varna för att min framställning kommer att bli ganska subjektiv (introspektiv), så ni får väl diskontera den på det sätt som ni tycker är lämpligt.

Vi vet alla att statliga utredningar kan se väldigt olika ut. Det kan vara breda parlamentariska utredningar med i första hand politiker som ledamöter och sakkunna från diverse partsintressen eller det kan vara rena expertutredningar bestående av en enda eller flera personer. Enmansutredningar har över tiden blivit allt vanligare och utgör idag ungefär 60 % av alla utredningar. Att utredningar ser så olika ut beror ju på att syftena med utredningar kan vara väldigt varierande: huvudsyftet kan vara att ta fram ett rent kunskapsunderlag, att ta fram olika grundläggande idéer för politiken eller att utmejsla förslag och nå politiska kompromisser som mer eller mindre direkt ska kunna ligga till grund för de politiska besluten.

Men i de flesta fall är den kanske viktigaste delen av ett utredningsuppdrag att ta fram kunskapsunderlag. Att på detta sätt ta fram kunskapsunderlag är en uppgift som ligger mycket nära den akademiska forskningen: skillnaden är framför allt fokuseringen på områden som kan bli föremål för politiska beslut. Men precis som i akademisk forskning är det centralt att försöka hålla en så tydlig rågång som möjligt mellan själva analysen/kunskapsinhämtandet och den politiska beslutsprocessen: det gör argumenten för att i första hand använda sig av rena expertutredningar, med utredare som är så oberoende som möjligt i förhållande till det politiska systemet, mycket starka när det är en central uppgift att ta fram analysunderlag. Det utgör argument mot politiker och representanter från arbetsmarknadsorganisationer eller andra partsorganisationer i utredningar med ett sådant syfte.

Generellt tror jag att man i statliga utredningar använder sig för litet av experter som har en mer oberoende ställning – inte minst av akademiska forskare – som utredare och ledamöter, även om de förstås i hög grad utnyttjas som sekreterare, experter och bilageförfattare. Det här är förstås ingen förvånande synpunkt från en akademisk forskare.

Jag ska ta upp mina erfarenheter från i första hand tre olika utredningar:

1. Den s k Arbetsmarknadspolitiska kommittén 1994-96.
2. EMU-utredningen 1995-97
3. Utredningen om lämplig stabiliseringspolitik vid ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap 2000-02

Jag kanske ska börja med ytterligare en varning. Jag kommer föga förvånande att vara mest positiv om EMU-utredningen där jag själv var ordförande och följaktligen hade störst möjlighet att påverka arbetet. Jag kommer att vara mest negativ mot den Arbetsmarknadspolitiska kommittén där jag var expert och hade mycket litet inflytande på hur arbetet organiserades. Men jag hoppas att det inte är min egen roll som återspeglas i mina bedömningar.

Låt mig börja med Arbetsmarknadspolitiska kommittén som jag ser som en alltigenom misslyckad utredning. Utredningen tillsattes 1994 under den djupa ekonomiska krisen då den öppna arbetslösheten stigit till över 8 % och ytterligare över

5 % av arbetskraften var sysselsatt i olika Ams-åtgärder. Det hade alltså som ni kommer ihåg skett en gigantisk expansion av Ams-åtgärderna till mycket betydande kostnader (ett par procent av BNP) och insikten att åtgärderna var ineffektiva hade långsamt börjat sprida sig. Utredningen hade fått uppgiften att utreda vilken roll arbetsmarknadspolitiken borde spela och analysera lämplig omfattning och inriktning, kort sagt att dra upp riktlinjerna för hela den framtida arbetsmarknadspolitiken.

Trots att utredningen producerade ett 270 sidor långt betänkande, saknades mycket av det mest elementära som man kunde kräva av en sådan utredning:

- Ingen redovisning av hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna använts och av vad de kostat
- Inga försök till bedömning av hur effektiv politiken varit eller av för- och nackdelar med olika typer av åtgärder
- Framför allt fanns ingen analys av de negativa biverkningar i form av undanträngningseffekter på reguljär sysselsättning som den akademiska forskningen i allt högre grad kommit att koncentrera sig på
- Ingen analys av samspelet mellan arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring eller av hur höga ersättningsnivåerna i Ams-åtgärderna borde vara
- Ingen analys av effekterna av en eventuell omfördelning av resurser från arbetsmarknadst utbildningen till andra typer av utbildning som grundläggande skolutbildning eller utbildning i företagen
- Slutligen saknades helt analys av hur ändamålsenlig och effektiv Arbetsmarknadsverkets organisation var

De här bristerna var inte marginella utan helt fundamentala. Utan analys av de frågor jag tagit upp går det inte att fatta några rimliga beslut om hur arbetsmarknadspolitiken ska utformas. Utredningens förslag hade också mycket dålig underbyggnad och var vaga och oklara: man argumenterade t ex samtidigt för stora volymer åtgärder för att hålla nere den öppna arbetslösheten och för mer avgränsade mål om att hålla nere i första hand långtidsarbetslöshet och långtidsinskrivningar vid arbetsförmedlingarna. Som helhet måste man dra slutsatsen att utredningen inte klarade sitt uppdrag.

Varför blev det på det här sättet? För mig är svaret uppenbart: det var en brett sammansatt parlamentarisk utredning med sakkunniga från både arbetsmarknadens parter och dessutom från den myndighet som skulle utvärderas (AMS – som representerades av sin generaldirektör). En utredning med sådan sammansättning saknar enligt min mening helt förutsättningar att ta fram ett grundläggande kunskapsunderlag.

- Det gick inte att hålla isär analys och slutsatser, utan det var uppenbart att olika ledamöter redan när man diskuterade vilka analyser som skulle göras alltför ofta vägledades av vilka politiska slutsatser man i slutändan ville komma fram till. Det här gällde både socialdemokrater och borgerliga, men just i det här fallet var det socialdemokraterna som blockerade en grundläggande analys av arbetsmarknadspolitikens effektivitet, av det uppenbara skälet att detta var politiskt mycket kontroversiellt, eftersom arbetsmarknadspolitikerna alltid varit en socialdemokratisk "baby".
- Det här förvärrades av att AMS generaldirektör – chefen för det verk som skulle granskas – satt som sakkunnig och argumenterade emot alla granskningar av sitt eget fögderi. Det var förstås en helt orimlig situation: man kan inte göra en förutsättningslös utredning om de som ska utredas själva ska delta i utredningen.
- Det var också uppenbart att de socialdemokratiska ledamöterna hade täta kontakter med arbetsmarknadsdepartementet. Fram till en viss punkt fanns ett visst intresse för en analys av politikens grundproblem, men från en dag till en annan ändrades inriktningen och alla ansatser till kritisk analys övergavs, så vitt jag kan förstå efter politiska kontakter. Texter från oberoende experter och sekretariatet lyftes bort eller skrevs om som jag tror på Ams (alltså det verk som skulle utredas) och på Arbetsmarknadsdepartement, utredningens uppdragsgivare.
- Till detta kom mer tekniska problem: en sådan här utredning blir lätt alltför stor. Med ledamöter, sakkunniga och experter med mycket divergerande uppfattningar och sina egna käpphästar blev det helt enkelt för många på sammanträdena (20-30 personer) och för disparat diskussion för att den skulle kunna ge sekretariatet vettig vägledning.
- Dessutom saknade ordförande erfarenhet av utrednings- och forskningsarbete och underskattade grovt både tidåtgång för att göra olika analyser och den kompetens som krävdes i utredningens sekretariat.

Ja, det här var mina speciella erfarenheter av en mycket dåligt fungerande utredning: den kanske fungerade sämre än den genomsnittliga utredningen av det här slaget, men jag tror att problemen egentligen var inbyggda i själva konstruktionen. En politiskt sammansatt utredning som leds av en ordförande utan utredar- eller forskarbakgrund har helt enkelt inte förutsättningar att ta fram grundläggande kunskapsunderlag och göra en förutsättningslös analys. Det hjälper inte hur ambitiösa målsättningar man har från början och vilka inhyrda experter man utnyttjar: i slutändan riskerar ändå de politiska motiven att ta över och styra även den rena analysen.

I och med detta ska jag gå över till EMU-utredningen 1995-97 som till sin sammansättning utgjorde en motpol till den Arbetsmarknadspolitiska kommittén. EMU-utredningen var en ren expertutredning, som bestod av enbart akademiska forskare: fem nationalekonomer och två statsvetare som ledamöter (plus ytterligare en statsvetare som expert).

Låt mig börja med att erinra om utredningens uppdrag och resultat. Uppdraget var att inför EMU-starten 1999 analysera ekonomiska såväl som politiska för- och nackdelar med ett svenskt medlemskap inför det beslut som Riksdagen 1997 skulle ta om huruvida Sverige skulle gå med eller inte.

Utredningen blev en kartläggning av olika effekter av ett EMU-medlemskap. På det ekonomiska planet ställdes effektivitetsvinster med en gemensam valuta emot den stabiliseringspolitiska kostnad som kan uppkomma om ett land inte längre har kontroll över sin egen penningpolitik och inte kan anpassa den till den egna konjunkturutvecklingen. På det politiska planet analyserade vi legitimitetsproblem med ett tidigt svenskt deltagande i EMU, demokratiska aspekter och frågan om generellt svenskt inflytande inom EU.

Utredningens slutsats blev att de sammantagna vinsterna av ett EMU-medlemskap (där enligt vår analys inte minst politiska inflytandevinster vägde tungt) på sikt skulle överväga och att Sverige därför på sikt borde gå med i EMU. På kort sikt övervägde däremot enligt analysen nackdelarna främst därför att den svenska ekonomin då var i så dåligt skick att de stabiliseringspolitiska kostnaderna på den tidshorizonten

riskerade att bli höga. Så utredningens rekommendation blev att Sverige tills vidare borde vänta med ett EMU-inträde.

Jag ska ta upp ett antal frågor i anslutning till EMU-utredningen som kan illustrera de problem som kan uppkomma när man åtar sig att utreda en politiskt kontroversiell fråga.

- Utredningens sammansättning
- Vilka experter man ska anlita
- Balansen mellan analys och konkreta förslag (slutsatser)
- Behovet av ”känslighetsanalys”
- Hur hantera påtryckningar?
- Kontakterna med uppdragsgivaren (Finansdepartementet)
- Extern information under arbetets gång (och i vårt fall risken för marknadspåverkan)
- Presentationen av slutbetänkandet
- Hur värjer man sig mot kritik för ”politiska beställningsverk”?
- Krav på ”politisk korrekthet”

En **första** fråga som uppkom gällde utredningens sammansättning. När jag tillfrågades första gången våren 1995 om jag ville vara ordförande i en utredning om EMU-medlemskap var det helt klart att det skulle vara en ren expertutredning. Tanken var att ekonomerna i utredningen skulle tas från Ekonomiska Rådet, som var en existerande rådgivargrupp i vetenskapliga frågor till Finansdepartementet bestående av akademiska ekonomer (där jag själv var ordförande) och att man sedan skulle komplettera med några akademiska statsvetare. Idén med att bygga på Ekonomiska rådet var att ”avpolitisera” valet av ledamöter, eftersom en socialdemokratisk regering då tog utredningens ledamöter från ett existerande organ där ledamöterna dels hade utsetts på vetenskapliga meriter, dels i de flesta fall faktiskt utnämnts av föregående borgerliga regering.

Det är intressant hur svårt det var för Finansdepartementet att hålla fast vid den här idén om en ren expertutredning. Ekonomiska rådets medlemmar tackade ganska snabbt ja, men Finansdepartementet fick mycket snabbt ”second thoughts” (man insåg

förmodligen det politiskt oförutsägbara i att släppa lös en grupp oberoende forskare i en central politisk fråga) och det blev en lång diskussion om att utredningen borde kompletteras med personer med ”politisk förankring”. Eftersom det skulle ha inneburit en helt annan typ av utredning (ungefär som Arbetsmarknadspolitiska kommittén som jag nyss hade erfarenhet av), så sade vi nej till en sådan sammansättning. Vi gjorde klart att vi inte var beredda att ställa upp under sådana villkor.

Man kan säga att det blev ett slags ”chicken race” där inget hände under flera månader, trots att utredningens slutdatum hösten 1996 redan var spikat utifrån tidtabellen för EMUs start. Utfallet blev till sist att Finansdepartementet gav efter och gick tillbaka till tanken på en ren expertutredning. En anledning till det var förstås att vi hade en mycket bra förhandlingsposition: vi såg ett mycket krävande och besvärligt arbete framför oss som skulle ta tid från den rent akademiska forskning vi helst ville syssla med, så Finansdepartementet var helt klart mycket mer intresserade av att ge oss uppdraget än vi var av att få det. Men från de här erfarenheterna är det lätt att förstå hur svårt det ofta måste vara under andra omständigheter att få till stånd rena expertutredningar. Men jag tror att det är väldigt viktigt att man som tilltänkt utredningsordförande eller utredare inte accepterar vilken sammansättning på utredningen som helst utan står på sig om man har åsikter om sammansättningen och ställer villkor för att acceptera uppdraget.

Jag tror att det faktum att det blev en ren expertutredning var en förutsättning för att göra ett bra arbete, eftersom det var fråga om en rent vetenskaplig konsekvensanalys. Sammansättningen gjorde det möjligt att arbeta mer eller mindre som ett akademiskt seminarium, där vi identifierade problemställningar och sedan försökte analysera dem på bästa sätt utan något taktiskt manövrerande (till skillnad från t ex i den Arbetsmarknadspolitiska kommittén) – tvärtom var det så att det många gånger var de mest EMU-kritiska ledamöterna som insisterade på att vi skulle fördjupa oss i någon av fördelarna med ett EMU-medlemskap och vice versa. Det skapade goda förutsättningar för en allsidig belysning av både för- och nackdelar med ett EMU-medlemskap.

Det förekom aldrig att någon försökte begrava en analysfråga för att den eventuellt skulle kunna ge en slutsats som inte stödde den position som personen ifråga lutade mot. Det var helt enkelt de akademiska spelreglerna som gällde, vilket är väldigt svårt att få till stånd med en mer politisk sammansättning. Är man ”politiker”, blir andra motiv lätt dominerande. Det är förstås inte så att akademiska forskare är mer ”moraliskt högstående” i de här avseendena men de verkar normalt i en miljö med andra restriktioner, där man ”bestraffas” mycket hårt av sina kollegor om man inte uppfattas sträva efter objektivitet. Detta verkar starkt disciplinerande.

Den **andra** frågan som jag ska kommentera är hur man ska få ett så bra analysunderlag som möjligt. Där tror jag att många utredningar i alltför liten grad utnyttjar utländsk expertis. Många av de problem som behandlas i statliga utredningar är ju problem som finns också i andra länder – det kan gälla pensions- och socialförsäkringssystem, sjukskrivningar, arbetstider eller vad man vill – och det finns därför all anledning att utnyttja också utländska experter för att få tillgång till så god expertis som möjligt. Det här gällde förstås i särskilt hög grad EMU-frågan eftersom den var lika aktuell för de andra EU-länderna och det fanns en omfattande internationell forskning. Så det var därför naturligt för oss att utnyttja utländsk expertis: av sammanlagt 21 underlagsrapporter som vi beställde in hade hela 12 utländska författare (tagna bland de absolut bästa på området i världen).

Rent principiellt kan det också vara en klar fördel att utnyttja utländska experter som inte är låsta av tidigare ståndpunkter i den svenska debatten. Det är förstås en fördel från rent saklig synpunkt men är också en ”taktisk” fördel eftersom det stärker förtroendet för en utrednings obundenhet gentemot olika inhemska intressen. Dessutom kostar det inte särskilt mycket: uppdrag i utlandet anses i regel mycket meriterande så man behöver inte locka med så höga arvoden. Men en nackdel kan vara att det tillkommer ganska mycket extra arbete med att låta översätta rapporterna om man – som vi gjorde - av demokratiskäl tycker att det är viktigt att allt underlagsmaterial finns tillgängligt också på svenska. Självfallet sätts i många fall också en gräns för användningen av att utländska experter av att de kan sakna tillräcklig kunskap om specifika svenska system, även om det inte var något problem just för EMU-utredningen.

En **tredje** fråga gäller balansen mellan ren analys och konkreta förslag. Här kan ju utredningsdirektiven vara mer eller mindre tydliga. De kan ange att det enbart ska vara fråga om analys eller de kan väldigt tydligt precisera på vilka områden en utredning ska komma med förslag om konkreta åtgärder.

På den här punkten var EMU-utredningens situation litet speciell. Direktiven angav bara att vi skulle analysera för- och nackdelar med ett svenskt EMU-medlemskap. En nyckelfråga för oss blev huruvida vi skulle ge en rekommendation om att Sverige borde gå med i EMU eller inte. Det stod inget i direktiven om att vi skulle ge en sådan rekommendation, men de förbjöd det inte heller, så det var uppenbarligen en fråga vi måste ta ställning till.

Inom parantes så är det här ju en principfråga som varje akademisk forskare som engagerar sig i aktuella politiska frågeställningar möter och där det inte finns något givet svar: Ska man nöja sig med att bara försöka analysera olika effekter och ge ett rent kunskapsunderlag eller ska man också rekommendera politiska beslut, som förutom bedömningar av kunskapsläget alltid på något sätt involverar också rent politiska värderingar.

Å ena sidan kan man säga att ett sant akademiskt förhållningssätt är att bara analysera olika effekter och sedan helt lämna till de politiska beslutsfattarna att ta ställning. Å andra sidan kan man argumentera för att det är att lämna uppdragsgivarna i sticket att efter en analys av mycket komplicerade frågor inte komma till någon slutsats. Till min förvåning blev EMU-utredningen snabbt enig om att vi skulle lämna en tydlig rekommendation trots att direktiven inte uttryckligen krävde det.

Alternativet hade varit att bara redovisa en katalog av olika effekter. Men vår bedömning var att det hade blivit en så omfattande katalog med så många effekter att det hade gett ett mycket dåligt beslutsunderlag.

Vår slutsats blev att vi skulle ge det bästa underlaget för den fortsatta debatten och beslutsfattandet om vi redovisade också vår egen sammanvägning av olika aspekter. Däremot var vi mycket noga med att skilja mellan de rena analysdelarna som kom att omfatta större delen av betänkandet och den sammanvägning av olika för- och

nackdelar som vi gjorde i ett slutkapitel på basis av såväl vår analys som våra egna värderingar som vi då försökte redovisa så klart som möjligt. Vi försökte tydligt precisera vilken vikt vi lade vid risken för större konjunktursvängningar (och därmed perioder av högre arbetslöshet) vid ett EMU-medlemskap i förhållande till de effektivitetsvinster (långsiktigt högre inkomster) som ett medlemskap kunde antas ge och i förhållande till överväganden om graden av politiskt inflytande i EU och legitimitetsproblem vid ett snabbt EMU-inträde.

Vår rekommendation om att Sverige inte borde gå in i EMU i första omgången 1999 baserade sig i huvudsak på den grundläggande värderingen att Sverige inte borde ta risken att, med den höga arbetslöshet som vi hade i mitten av 1990-talet, i EMU kunna hamna i en situation där vi inte skulle kunna motverka en ytterligare höjning av arbetslösheten om vi skulle ha otur och ännu en gång drabbas av starkare recessionstendenser än övriga EU..

Det jag säger om att skilja analys av olika effekter (det rena kunskapsunderlaget) från rekommendationer om lämplig politik (som involverar både bedömningar av kunskapsunderlaget och värderingar) är förstås självklarheter på ett rent principiellt plan men betydligt svårare när man ska utföra det i praktiken. Men jag tror att vi lyckades ganska bra här. Jag tycker att det bästa betyget vi fick var att det, innan man läst vårt slutkapitel, var helt omöjligt att från vår analys gissa sig till vilken slutsats om EMU-medlemskap vi skulle komma fram till (eftersom det förutsatte klart redovisade värderingar, dvs att man åsatte olika effekter vikter).

Vi försökte också göra en **känslighetsanalys** i slutkapitlet av hur andra bedömningar/värderingar än våra skulle kunna påverka slutsatserna. Vi redovisade helt enkelt en lista på förutsättningar där man skulle kunna göra andra bedömningar/ha andra värderingar än våra och hur det skulle kunna påverka slutsatserna. Avsikten var att göra det lättare för läsarna att bilda sig en egen uppfattning: det gällde sådana faktorer som värderingen av långsiktig tillväxt i förhållande till svängningar i konjunkturen, våra möjligheter att bekämpa inflationen på egen hand utanför EMU, vilka svängningar i kronans växelkurs andra EU-länder skulle acceptera om vi stod utanför EMU, hur många andra länder som skulle gå med osv.

Den här typen av känslighetsanalys tror jag är väldigt viktig att redovisa som en hjälp för avnämarna, eftersom det ofta finns betydande osäkerhet om olika sakbedömningar och dessutom ofta värderingsskillnader i grundläggande frågor. Jag tror att utredningar generellt redovisar konsekvenserna av sådana alternativa utgångspunkter i alldeles för liten grad.

Min nästa punkt gäller möjligheterna att upprätthålla en utrednings **integritet och självständighet** när det är fråga om kontroversiella politiska frågeställningar som det ju var i vårt fall. Hur gör man om man utsätts för **påtryckningar** av olika slag?

Det här var en fråga som vi var mycket medvetna om. Vi insåg att det fanns stora risker för att vi skulle utsättas för påtryckningar under arbetets gång och att det var viktigt att försöka gardera oss emot detta.

Ett beslut som vi tog var därför att hålla våra överväganden interna inom utredningen. Ledamöterna höll inte några offentliga anföranden under utredningens gång där vi uttryckte egna ståndpunkter i EMU-frågan. Vi hade inte – som ofta är fallet i statliga utredningar – någon expert/sakkunnig från Finansdepartementet med på våra sammanträden. Vi höll inte departementet löpande informerat om hur vi resonerade.

Det här var en svår balansgång. Vi ville minimera risken för att alltför mycket information om våra resonemang skulle leda till påtryckningar eller omformuleringar av direktiven osv. Samtidigt fanns det förstås också högst berättigade önskemål från vår uppdragsgivare att kunna bilda sig en uppfattning om att arbetet fortskred på ett planenligt sätt. Så självklart lämnade vi fortlöpande information om arbetets allmänna organisation, tidplan, kontrakterade underlagsförfattare osv men inte om vårt tänkande, vilket för att använda ett ”understatement” förstås inte var särskilt populärt.

Vad gällde de rent politiska kontakterna var de egentligen bara två under arbetets gång. Ett par månader före arbetets slut redovisade vi vid en lunch med finansministern (Erik Åsbrink) hur vi tänkte angående de viktigaste effekterna men inte några samlade slutsatser. De fick finansministern först ta del av ett par dagar före publiceringen, eftersom vi tyckte att det trots allt var rimligt att han skulle ha någon

form av beredskap ifall utredningen skulle utlösa reaktioner på valuta- och räntemarknaderna.

Samtidigt som vi försökte minimera utredningens direktkontakter med Finansdepartementet ordnade vi under arbetets gång flera öppna seminarier där bilageförfattare fick redovisa – men själva stå för – sina analyser plus ett antal möten med grupper av experter från departement/riksbank/finansmarknad osv för att vi skulle kunna ha diskussioner på enskilda delområden. De öppna seminarierna var viktiga för att ge ”input” till vårt arbete, för att stimulera den allmänna diskussionen i EMU-frågan men också en viktig markering utåt för att etablera förtroende för utredningen och därmed ge oss skydd mot påtryckningar av olika slag.

Utsattes vi för påtryckningar? Under större delen av arbetet egentligen inte. Vi fick naturligtvis många synpunkter från tjänstemän i departement, Riksbanken, Riksgäldskontoret, arbetsmarknadsorganisationer, banker osv – till den helt övervägande delen om hur bra det skulle vara med ett EMU-medlemskap – men det var inget otillbörligt utan tvärtom i regel synpunkter som var värdefulla. Några politiska interventioner skedde däremot inte under större delen av arbetet. Vi upplevde det som att det i den politiska världen fanns en genuin önskan om att få fram ett obundet underlagsmaterial. Så våra förutsättningar var i många avseenden väldigt goda.

De ”påtryckningar” som förekom ägde alla rum i arbetets slutskede och gällde frågan om vi skulle avge en rekommendation eller inte. Ett par månader innan utredningen skulle publiceras, började vi få synpunkter på det från Finansdepartementet. Det började med att utredningens kontaktpersoner på departementet mycket tydligt framhöll för oss att vi inte förväntades ge någon sådan rekommendation. Vi lyssnade artigt på det men svarade inte. Då gick det vidare till en högre tjänsteman som återkom med samma mycket bestämda yrkande. Vi lyssnade fortfarande artigt utan att svara. Till slut blev jag uppringd av dåvarande statssekreteraren som med stor emfas återigen förde fram samma ståndpunkt. Argumenten var att det vore olyckligt om vi i skulle påverka opinionen genom ett sådant ställningstagande och att det skulle innebära att vi överträdde våra befogenheter. Det var synpunkter som vi inte delade.

Tvärtom såg vi det som målet att utredningen just skulle påverka opinionen genom att ge ett bra beslutsunderlag.

Jag vet inte vad som låg bakom de här påstötningarna. Det kan ha varit ett politiskt önskemål (statssekreteraren är ju politiskt tillsatt) att undvika att vårt betänkande skulle bli styrande för debatten. Men dett kan också ha varit tjänstemän som agerade på eget initiativ utan politisk förankring: det var helt klart att Finansdepartementets tjänstemän var mycket positiva till en EMU-anslutning och att de kände en oro för att vi – som vi gjorde – skulle ta ställning emot ett snabbt svenskt EMU-inträde.

Hur som helst fäste vi inget avseende vid de här propåerna. En statlig utredning är ju formellt en oberoende myndighet och behöver inte följa några andra direktiv än de formellt fastlagda och tolkar själv dem. Tvärtom kan man väl säga att propåerna stärkte oss i vår föresats att göra ett ställningstagande i själva sakfrågan: det är klart att bästa sättet att få en akademisk forskare att göra något är att utöva påtryckningar för att han/hon inte ska göra det, så från Finansdepartementets sida var de här propåerna helt kontraproduktiva.

Vad är det som generellt bestämmer om man kan stå emot påtryckningar av olika slag i en utredning? Till stor del är det förstås en fråga om den egna integriteten och hur väl man i förväg tänkt igenom de situationer som kan uppkomma. Jag tror att man måste vara medveten om att man kan hamna i situationer där man måste vara beredd att ta en konflikt och eventuellt att avgå för att ha en tillräckligt stark position gentemot sin uppdragsgivare. I en sådan situation är det förstås en klar fördel att ha sin huvudsakliga karriär utanför det politiska systemet, departementen och utredningsväsendet.

Att vara akademisk forskare är i det här sammanhänge en stor fördel. Vill man göra en akademisk karriär, har man alla incitament i världen att stå emot påtryckningar: man tar inga karriärrisker utan tvärtom är det en stark merit i den akademiska världen som ger status om man som utredare lyckas komma i konflikt sina politiska uppdragsgivare. Så i vårt fall krävdes det inget större mod att inte böja sig för de propåer vi fick; hade vi inte haft våra alternativa karriärer så hade det nog känts

betydligt tuffare och dessutom hade förmodligen påtryckningarna varit starkare om vi varit mer beroende av det politiska systemet.

Om man är en grupp av experter som fått ett utredningsuppdrag så är det förmodligen också en förutsättning för att man ska kunna stå emot påtryckningar att det finns en grundläggande enighet inom gruppen. Ett avskräckande exempel är den s k Integrationspolitiska maktutredningen som tillsattes 2001 för utreda skillnaderna mellan invandrare och infödda i fråga om makt och inflytande i det svenska samhället. Det var en enmansutredning – med statsvetarprofessorn Anders Westholm som utredare – där det uppstod konflikter inom utredningens expertgrupp både om dess sammansättning och om vetenskapligt fokus för utredningen. Två av experterna (av sammanlagt tio) lämnade utredningen och utsatte den för hård kritik som fick stor uppmärksamhet i media – enligt den bild jag fått på ganska svaga grunder och med svagt stöd i vetenskapssamhället (artikel av Shirin Ahlbäck Öberg i Axxess 2004). Den här kritiken ledde till att den ansvariga ministern (Mona Sahlin) lade ner utredningen i slutet av 2003 och tillsatte en ny utredning med en av de avhoppade kritikerna som ny utredare.

Jag ska inte gå in på vad som var sakligt rätt och fel i det här fallet – det har jag för litet kunskap på området för att kunna avgöra – men det allvarliga är förstås att regeringen gick in och tog ställning under pågående utredningsarbete i en vetenskaplig tvist och utan kompetens för att kunna göra sådana bedömningar – ändrade inriktning på utredningsarbetet. Det är ytterligt olyckligt om oberoende experter agerar på ett sådant sätt att man öppnar för att låta regeringen agera vetenskaplig ”överdomare”.

Jag ska gå tillbaka till EMU-utredningen och använda den för att illustrera ytterligare några problemställningar.

Vi hade ytterligare ett besvärligt problem, nämligen att information om utredningens ställningstaganden skulle kunna vara **marknadspåverkande**. Vi visste att vårt ställningstagande direkt skulle kunna påverka växelkurser och räntor och därmed skapa kapitalvinster och kapitalförluster för olika aktörer på finansmarknaderna: man förväntade sig allmänt att en övergång till euron skulle ske till en starkare

omräkningskurs än som motsvarade de då rådande växelkurserna gentemot de blivande EMU-ländernas valutor och att ett EMU-medlemskap skulle sänka de långa räntorna så att kurserna på utestående obligationer skulle stiga.

Det här var ytterligare ett skäl för att inte släppa någon information om åt vilket håll våra resonemang lutade: det hade varit mycket problematiskt om inte hela marknaden fått tillgång till samma information samtidigt. Vi ville inte heller skapa en situation där vi bidrog till vissa förväntningar som sedan kanske inte infriades ifall vi ändrade ståndpunkt när arbetet fortskred. Det kunde också innebära en fara för att vi själva skulle kunna känna oss låsta av våra tidigare ställningstaganden.

Vi lyckades undvika läckor, även om det förekom mycket spekulationer i pressen om var vi skulle landa. De enda mer allvarliga problemen uppstod egentligen veckan innan utredningen skulle publiceras när dåvarande Finanstidningen publicerade en artikel som de påstod sammanfattade utredningens slutbetänkande och där de hävdade att vi skulle rekommendera att Sverige tills vidare skulle ställa sig utanför EMU. Det här gav direkt upphov till en betydande höjning av den långa räntan (en halv procentenhet). Det här gav oss ett stort problem. Tidningen hade inte haft tillgång till texten och det mesta av ”referaten” av våra resonemang var fel, men tidningen hade gissat rätt angående vår rekommendation.

Vi valde att gå ut med en dementi där vi förklarade att tidningens referat av utredningen var felaktigt. Vår dementi var formellt korrekt men uppfattades av marknaden som en dementi också av slutsatsen att vi skulle rekommendera Sverige att tills vidare stå utanför. Det fick till följd att räntan föll igen för att sedan stiga när utredningen väl publicerades. Jag kan väl säga att jag dagarna efter publiceringen fick en hel del upprörda kommentarer från kapitalplacering av typen ”Vet du hur många miljoner vi förlorat på dig?”

Jag är fortfarande osäker på vilken slutsats man ska dra. Förmodligen hade det varit bättre om vi haft is i magen och helt avstått från alla kommentarer till de spekulationer som förekom. Ja, det här var ju en speciell situation just för EMU-utredningen: men man kan förstås tänka sig situationer också för andra utredningar där problem av

principiellt samma slag kan uppkomma. I sådana situationer kan det vara bättre att vänta med kommentarer tills hela utredningen presenteras.

Jag ska säga också något om den slutliga **presentationen** av vår utredning. Det vedertagna presentationssättet för en statlig utredning har ju varit att lämna utredningen till berörd minister och sedan hålla en presskonferens. Det borde också vara det självklara. Men intressant nog fick vi också en hel del andra förslag.

För det första fick vi en rad förslag om att presentera utredningen – och framför allt dess slutsatser – hos olika banker och mäklarföretag inför deras kunder redan före den officiella presentationen. Förslagen var faktiskt allvarligt menade och förenade med erbjudanden om mycket höga föreläsningssarvoden. Vi kan väl säga att vi blev ganska förvånade – att göra sådana selektiva förhandspresentationer hade ju stridit mot alla etiska principer och förmodligen också utgjort ett ”insiderbrott”, även om det som alla vet är ganska svårt att bli fälld för sådana brott.

Vi fick också propåer om att presentera utredningen på DN Debatt redan före den officiella presentationen. Vi tackade nej med motiveringen att det vore principiellt fel att låta en tidning komma ut med innehållet i vårt betänkande (även om vi skulle skriva själva) före andra tidningar och media. Men här kan jag konstatera att en annan praxis tycks råda idag. Det är idag legio att utredningsbetänkanden presenteras på DN Debatt på morgonen innan de överlämnas till respektive minister – och ibland ännu tidigare. Jag tycker det är något som borde diskuteras – jag antar att det övervägande som görs är att det är värt att få den extra publiciteten (man får både en debattartikel plus referat från själva presentationen). Men principiellt är det mycket tveksamt. Även publicitetsmässigt kan det slå tillbaka – nyhetsvärdet av själva presentationen minskar ju.

Vi gjorde alltså ingen presentation på DN Debatt. Däremot accepterade jag att ett par dagar före presentationen av slutbetänkandet hålla ett anförande på DN:s redaktion om vår principiella analys av olika effekter i utbyte mot ett löfte om att inget av detta skulle publiceras i förhand. Tanken var att bidra till en högre nivå på debatten när den väl skulle komma igång efter publiceringen. I efterhand tycker jag helt klart att det var fel beslut, även om det inte ledde till någon större skada. Skälet till att jag accepterade

var nog att jag inte i förväg tänkt igenom att vi skulle kunna få sådana propåer. Det var inte så att jag avslöjade något om huruvida vi skulle rekommendera EMU-medlemskap eller inte. Tvärtom var jag så rädd för det att jag överbetonade alla fördelar som fanns med ett snabbt EMU-inträde att redaktionen blev helt övertygad om att det skulle bli vår rekommendation och började förbereda skrivelser på det temat. De blev förstås besvikna när ställningstagandet sedan blev det omvända och det bidrog nog till att vi fick mycket negativ press på DN:s ledarsida. Men det principiellt felaktiga var att ge DN en favör av mer förberedelse än andra, även om man på DN var de enda som ställde frågan om en förhandsdiskussion.

När man väl har publicerat en utredning i en politiskt känslig fråga, så blir en central fråga **hur man värjer sig mot kritik för att ha levererat ett politiskt beställningsverk**. Vi hade fått kritik från något håll vilken slutsats vi än hade dragit. Nu fick vi den från borgerliga politiker, från en del borgerliga tidningar (framför allt DN:s ledarsida) och i ännu högre grad från näringslivet som alla ville ha ett snabbt EMU-inträde. Delvis var det en ganska hätsk kritik, nog mer hätsk än vad jag väntat mig. Dessutom var den orättvis. I den mån vi fått synpunkter/utsatts för påtryckningar så bestod de ju i att vi borde vara positiva till ett snabbt EMU-medlemskap och inte tvärtom.

Kritik av det här slaget går inte att undvika om man som forskare/utredare ger sig in på politiskt känsliga områden. Man måste nog ha litet masochistisk läggning för att stå ut med den typen av debatt. Det bästa skyddet är förstås att i utredningen ha analysera och på ett rättvisande sätt redovisa både argument som stöder den egna slutsatsen och argument som talar emot. En fördel för oss i debatten var att frågan om EMU-medlemskap för många debattörer var så känslomässig att argumentationen ofta blev mycket ensidig och överdriven, vilket gjorde det lättare att bemöta den. Det enda man kan göra om man har gjort en nyanserad analys är att upprepa den i ett sansat tonläge, även om man blir hårt angripen, och hoppas att den så småningom sjunker in. Det tror jag den gjorde i vårt fall till stor del beroende på att det också fanns många debattörer och journalister som hade en EMU-ifrågasättande attityd. En oväntad lärdom för mig var också att det faktiskt finns förvånansvärt många både journalister och vanliga medborgare som faktiskt gillar en nyanserad analys, där man visserligen

levererar bestämda slutsatser men gör det först efter en saklig redovisning av argument både för och emot.

En sista kommentar i anslutning till EMU-utredningen? Hur **politiskt korrekt** ska man vara? Ja, ska man vara en god utredare ska man nog försöka undvika just politisk korrekthet. För oss var det inget problem utom möjligen i ett avseende. Det finns ettallmänt krav på att alla statliga utredningar ska beakta jämställdhetsaspekter. Jag har ingen invändning mot det, tvärtom tycker jag att det är mycket viktigt i den mån det är relevant. Däremot kunde vi omöjligen finna några genusaspekter just på EMU-frågan av relevans. Jag har genom åren läst kopiöst med internationellt material (åtskilliga tiotusentals sidor) om EMU och konsekvenserna av att ha en gemensam valuta och aldrig stött på någon diskussion av genusaspekter. Det hade inte heller någon av de andra deltagarna (inklusive de två kvinnliga ledamöterna eller utredningssekreteraren som också var kvinna), så vi gjorde ingen analys av genuseffekterna av ett EMU-medlemskap.

Likafullt uppstod det efter publiceringen en debatt om jämställdhetsaspekterna både i några tidningar och också i riksdagen. Jag uppfattar kravet på att i alla sammanhang analysera jämställdhetsfrågor som ett ganska löjligt krav på politisk korrekthet – hur viktig man än tycker att jämställdhetsfrågan är så ska man förstås inte lägga några utredningsresurser på att vara politiskt korrekt om det inte finns någon rimlig koppling till ett specifikt område..

Den **sista frågan** jag ska ta upp gäller den **egna opartiskheten**. Hur undviker man att ens egna värderingar styr själva analysarbetet? Det är en helt central fråga i all forskning, men den ställs naturligtvis på sin spets i mer praktiskt orienterade utredningar. I någon mening är problemet olösligt: man kan inte göra mycket mer än vara medveten om det och föra en diskussion om det.

En hjälp att hantera problemet är om det finns en tillräcklig spridning i ledamöternas uppfattningar. Så var fallet i EMU-utredningen: när arbetet började var en del ledamöter mycket positiva till ett EMU-medlemskap, medan andra var mycket negativa. Det innebar att det fanns mycket allsidiga synpunkter på vad som borde

analyseras. Man kan se det här som ett generellt argument för att expertutredningar ska bestå av flera ledamöter och inte vara enmansutredningar.

Problemet var större i den utredning om hur statbiliseringspolitiken skulle bedrivas vid ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap som arbetade 2000-02. Den utredningen hade inte till uppgift att analysera konsekvenserna av ett EMU-medlemskap som den första EMU-utredningen utan det mer begränsade uppdraget att analysera hur man bäst skulle föra ekonomisk politik (finanspolitik) för den händelse Sverige skulle välja att gå med i EMU.

Utredningen bestod av sex ledamöter: tre akademiska ekonomer och tre mer praktiskt verksamma ekonomer (varav en tidigare socialdemokratisk minister (Bengt K-Å Johansson som var utredningens ordförande), chefen för Konjunkturinstitutet och Nils Lundgren, tidigare bankekonom och senare Junilistan).

Flertalet ledamöter var vid den här tidpunkten *för* ett svenskt medlemskap (liksom experter och sakkunniga). I en sådan situation finns de förstås alltid en risk att man låter analys och förslag påverkas av den grundläggande inställningen, alltså i det här fallet hur man ville att det skulle gå i den kommande folkomröstningen om svenskt EMU-medlemskap. Utredningens uppdrag var visserligen inte – som för den första EMU-utredningen – att utreda plus och minus med ett medlemskap. Men samtidigt var det klart att analysen av de krav som skulle komma att ställas på finanspolitiken vid ett EMU-medlemskap skulle ge en indirekt signal om hur man såg på ett medlemskap och därigenom kunna påverka den kommande EMU-omröstningen.

Blev det här ett problem? Inte i någon större grad tycker jag.. Jag tror att det fanns en medvetenhet hos ledamöterna om att man inte fick låta den egna inställningen påverka analysarbetet.

Det hindrar inte att frågan om hur olika förslag skulle kunna påverka synen på ett EMU-medlemskap ändå då och då berördes – inte i någon formell diskussion utan mer *en passant*. Det var framför allt två förslag som var aktuella i sammanhanget.

1. Det första gällde synen på s k *buffertfonder*. Sådana hade ju införts av Finland vid landets EMU-inträde. Idén var att i goda tider ta ut ett överuttag av arbetsgivaravgifter, fondera dessa och sedan använda dem för att sänka avgifterna i en lågkonjunktur för att då hålla uppe sysselsättningen. LO drev länge kravet på sådana buffertfonder. Kravet blev mycket politiskt kontroversiellt, därför att man i näringslivet och på den borgerliga sidan reagerade med ryggmärgen och såg de här fonderna som ett nytt slags löntagarfonder (vilket i och för sig var orimligt eftersom de mest påminde om s k *rainy day funds* som i stort sett varje amerikansk delstat har och minst av allt kan uppfattas som något socialistiskt projekt). Här upplevde jag nog att det fanns en skepsis i utredningen mot att argumentera för sådana fonder, kanske därför att det skulle kunna göra det svårare att få ett ja i folkomröstningen. I slutändan gjordes ändå en försiktigt positiv analys av buffertfonderna, men det var ganska svårt att få den till stånd.
2. Det politiskt mest kontroversiella förslaget gällde de institutionella formerna för finanspolitiken. Utredningen argumenterade för att den nationella finanspolitiken måste användas mer aktivt vid ett EMU-medlemskap. Samtidigt vet alla hur svårt det är att använda finanspolitiken på det sättet, därför att den har så många andra krav på sig än de stabiliseringspolitiska och beslutsgången ofta är mycket långsam. Därför argumenterade utredningen för inrättandet av ett *oberoende finanspolitiskt expertråd* som skulle agera som ett slags vakthund över finanspolitiken och ge regering och riksdag offentliga råd om politiken. Också här tror jag att överväganden om hur ett sådant förslag skulle kunna påverka EMU-omröstningen var svåra att hålla borta – det var lätt att se hur EMU-motståndare skulle kunna tolka ett sådant här förslag som beviset på att ett EMU-medlemskap skulle kräva inskränkningar i den demokratiska beslutsprocessen (det är inte riktigt men det är lätt att föra en sådan populistisk argumentation). Helt klart var det så att graden av entusiasm för den här idén var större ju längre ledamöterna stod från politiken. I slutändan lades ändå ett sådant här förslag – vilket talar till förmån för utredningsledamöternas heder – trots att det helt klart inte var någon hjälp för dem som ville ha ett ja till EMU.

Det här var ett par exempel på hur det kan uppstå konflikter mellan politiska mål som även oberoende experter naturligtvis har och den integritet man ska ha som utredare.

Som sagt finns det ingen garanti för att man kan hantera sådana konflikter: ibland är man kanske inte ens medveten om dem. Man kan inte göra mycket mer än att alltid försöka reflektera över dem och göra klart för sig vilka risker som finns. Egentligen borde man alltid ha en öppen diskussion om sådana risker så att man blir aktivt medveten om dem. Oftast har man nog inte det – vi hade inte det – men man borde nog ha det.

Ja, därmed har jag kommit till slutet av min något introspektiva diskussion. Går det att sammanfatta mina erfarenheter i några mer generella lärdomar. Ett försök skulle kunna se ut så här.

- Man ska hålla en klar rågång mellan utredande som innebär grundläggande kunskapsinhämtning/analys och politiskt beslutsfattande. Utredningar som har till uppgift att ta fram grundläggande kunskapsunderlag ska vara rena expertutredningar och inte blandas ihop med ”politiskt kompromissande”.
- Utredningar bör så långt möjligt göras av oberoende experter, gärna akademiska forskare. Det är viktigt att man som utredare har alternativa karriärvägar: man måste alltid vara beredd att ta konflikter med uppdragsgivare som vill styra resultaten och eventuellt att avgå om det behövs för att värna integriteten.
- Alltför stora utredningar är förödande för möjligheterna till fruktbara diskussioner.
- Att leda en utredning kräver betydande erfarenhet av utrednings- och/eller forskningsarbete. Det är lätt att underskatta tidsåtgången och behovet av sakkompetens men svårt att identifiera vilken expertis som har den kompetens som behövs om man inte har tidigare utrednings- eller forskningsbakgrund.
- Utländsk expertis bör användas i mycket större utsträckning än som nu i regel är fallet.
- Det är viktigt att skilja mellan analys (”vetenskapliga” bedömningar) och konkreta förslag (”vetenskapliga” bedömningar + värderingar) i betänkandena. Man bör försöka redovisa värderingar explicit. Det här är principiellt självklart men betydligt svårare att utföra i praktiken.
- Viktigt göra ”känslighetsanalyser”, alltså att diskutera hur slutsatser och förslag påverkas av andra bedömningar och andra värderingar angående olika mål än utredarnas.

- Det kan vara viktigt att under arbetets gång begränsa de mer ”politiska” kontakterna med departement/uppdragsgivare osv i sakfrågorna i syfte att minska risken för otillbörliga påtryckningar. Däremot är det förstås viktigt att hålla uppdragsgivarna informerade om arbetets organisation.
- Samtidigt är det viktigt med öppna seminarier och diskussioner för att få impulser och testa idéer. Dessutom stärker det det allmänna förtroendet för att arbetet bedrivs seriöst. Däremot kan det vara en nackdel att alltför tidigt gå ut med egna ställningstaganden om det låser upp det egna tänkandet. I vissa fall kan det också öka risken för påtryckningar, även om man också kan tänka sig fall där en tidigt offentligt deklarerad inställning signalerar att man inte är mottaglig för mer ”dolda” påtryckningar, men då bör man vara mycket säker på sina slutsatser.
- Man bör i förväg ha tänkt igenom hur man ska hantera politiska påtryckningar.
- Oenighet bland experter kan vara förödande för möjligheterna till oberoende utredningar.
- Presentera inte utredningar först på DN Debatt!
- Hur oberoende en utredning än är kommer den alltid att få kritik för att vara politiserad om den rör politiskt kontroversiella områden. Detta går inte att undvika. Bästa skyddet är att utförligt redovisa både alla argument som talar för och alla argument som talar emot de slutsatser man kommer fram till.
- Kom ihåg att det finns förvånansvärt många som gillar en nyanserad analys, även om de inte är de mest högljudda i debatten.
- Försök inte vara politiskt korrekt! Man ska förmodligen rentav sträva efter att vara politiskt inkorrekt.
- Bra med experter med olika utgångspunkter för att minska risken för ”omedveten bias” fast man bör ha gemensam överideologi om ”akademiskt arbetssätt”.
- Diskutera öppet riskerna för att egna värderingar och förutfattade meningar ska styra inriktningen av arbetet!

Detta var ett försök till mer allmängiltiga slutsatser utifrån en ganska introspektiv analys.

